



La production privée des espaces publics

Renaud Le Goix, Céline Loudier-Malgouyres

► To cite this version:

Renaud Le Goix, Céline Loudier-Malgouyres. La production privée des espaces publics. Les Annales de la Recherche Urbaine, 2005, 99, pp.28-38. halshs-00260167

HAL Id: halshs-00260167

<https://shs.hal.science/halshs-00260167>

Submitted on 3 Mar 2008

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Renaud Le Goix, Maître de conférences, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, UFR de Géographie, UMR 8504 Géographie-cités.
rlegoix@univ-paris1.fr

Céline Loudier-Malgouyres, Chargée d'études, IAURIF
Celine.Loudier-malgouyres@iaurif.org

La production privée des espaces publics

[version telle que soumise à publication 08/2005]

La production et la gestion des espaces et services urbains dans le développement métropolitain passent progressivement dans le cadre de partenariats public-privé (PPP). Dans quelle mesure ces partenariats contribuent-ils à la construction de l'intérêt général, et ne s'agit-il pas de pratiques masquant le désinvestissement des collectivités locales ? Dans quelles mesures les PPP participent à l'élaboration d'espaces urbains d'un caractère nouveau ?

Ces questions portent sur la genèse des espaces urbains produits dans ce cadre et repose sur trois hypothèses: d'une part, les acteurs privés apportent une contribution importante dans la production de l'espace urbain (aménageurs, promoteurs, gestionnaires) ; d'autre part, les collectivités locales jouent un rôle clé (interventions sur l'offre foncière, définition de l'occupation du sol, délégation contractuelle, exclusivisme sociale) ; et les espaces de droit public tendent à disparaître, au profit d'un urbanisme privé (lotissements, centres commerciaux, espaces publics-privés dans les *downtowns*).

Cet article propose une analyse de la production de l'espace urbain dans le cadre des partenariats public-privé centrée sur deux objets bien connus, l'un au centre — la rénovation du *Central Business District* —; l'autre, les *gated communities*, plus courant sur le front d'urbanisation. A travers ces deux exemples, on constatera le désinvestissement des collectivités publiques dans la production urbaine, on observera la mise en place des partenariats public-privé dans la construction des espaces publics ou collectifs ; on s'interrogera enfin sur le devenir et les enjeux de ce « bien public » dans ces partenariats.

1. Le désinvestissement des collectivités territoriales dans la construction de l'espace public urbain

Les espaces publics des villes américaines sont l'objet d'une dépréciation et d'un désinvestissement dans la seconde moitié du 20^{ème} siècle. L'idéal de la maison individuelle, renforcé par des valeurs centrées sur la propriété privée, le choix alors porté sur le tissu périurbain en sont des explications d'ordre culturel. La montée d'une confusion entre espace public et criminalité, problème social, son évocation comme lieu à haut risque, source des maux de la ville et de la crise urbaine participent encore à cette dépréciation.

Concrètement, les coupes dans les budgets traditionnellement alloués à ces espaces sont à l'origine du désinvestissement de la part des collectivités publiques ; restrictions des subventions fédérales depuis le gouvernement Reagan (Body-Gendrot, 1998), des États,

comtés et municipalités par les diminutions radicales de leurs ressources fiscales. Par exemple, en 1978, les Californiens ont adopté massivement la « Proposition 13 » pour réduire leurs impôts locaux. Ce vote a entraîné un déclin des services urbains fournis par les collectivités, ou la hausse importante des tarifs, dans le transport urbain, l'eau ou le ramassage des ordures (Trilling, 1992, Ghorra-Gobin, 1997).

1. La multiplication des espaces collectifs privés et exclusifs

De nombreux auteurs s'accordent sur une tendance de l'urbanisme post-moderne à un mode de production privé des espaces urbains, dans une logique de marchandisation (Sorkin, 1992) et en réponse à certains maux de la ville comme l'insécurité (par exemple Davis, 1990 ; Marcuse, 1997).

Cette logique repose en fait sur des modes de régulation contractuels qui régissent les lotissements en copropriété, les centres commerciaux et les centres d'affaires. Du point de vue théorique, ces espaces sont en effet régis par des droits de propriétés fonctionnant comme des « clubs », fournisseurs de services collectifs exclusifs à leurs membres, signataires d'un contrat qui les lie à une copropriété ou à une société privée qui gère l'espace en question. Ces modes contractuels apparaissent en fait comme des tentatives institutionnelles privées de gestion d'espace collectifs (rues, trottoirs, places, espaces de loisirs), et de prévention des externalités négatives de la croissance urbaine (par le contrôle du voisinage, l'exclusivité sociale, la protection contre la délinquance, etc.) .

A cette première dimension opérationnelle s'en ajoute d'autres, liée notamment aux stratégies sécuritaires. Les acteurs de la promotion immobilière ont ainsi largement diffusé, en les caricaturant, les théories de l'espace défendable pour populariser les solutions de sécurité privée des lotissements, entraînant avec eux urbanistes, municipalités et sociétés de sécurité . De plus en plus observables dans le centre comme dans le périurbain, la multiplication des immeubles sécurisés et des lotissements développant des morphologies d'enclaves se perçoit comme une manifestation physique, visible de la rétraction des espaces publics au profit des espaces privés (Marcuse, 1997). Les *gated communities* sont ainsi souvent présentées comme des symptômes des pathologies urbaines, accentuant l'exclusion et la ségrégation sociales. Mais cette pénétration d'idéologies sécuritaires répond aussi à une demande individuelle des résidents pour un contrôle fort de leur environnement.

2. Droit de cité pour l'espace public

Différents facteurs montrent — tardivement — aux collectivités publiques l'importance de l'existence des espaces publics urbains. Parmi eux, les villes-centres voient dans la qualité des espaces publics une façon de regagner de l'attractivité vis-à-vis des villes périphériques et des tissus périurbains. La restructuration des *Central Business District* naît dans les années 1970-80 de ce constat. (Ghorra-Gobin, 1993). Ensuite, face à la concurrence des centres commerciaux de périphérie, au confort et aux services sans limite, le lien est rapidement fait entre la vitalité des commerces des *downtown* ou des *main streets* et la qualité de leur environnement urbain. Plus généralement, les qualités d'un espace public de proximité sont redécouvertes avec la congestion toujours grandissante des villes américaines et l'avènement du développement durable. Le *New Urbanism* s'y plonge, renouant avec le modèle de la ville traditionnelle, même si l'espace public n'y est pas nécessairement de statut ou de gestion publics. Enfin, il est important de noter que les espaces publics sont depuis peu réinvestis comme « bien public » (*public good*) pour leur rôle fondateur dans le fonctionnement de la société urbaine. Les émeutes de *South-Central* à Los Angeles en 1992 ont montré à

l'ensemble de la population l'état lamentable des quartiers pauvres de la ville en matière d'équipements et d'espaces publics. Cet événement marquera alors un tournant dans la vie des espaces publics angelinos, puisqu'il s'est suivi du vote de la « proposition A » en 1993 (*The Safe Neighborhood Parks Act*) qui accorde par une augmentation de la fiscalité locale (donc l'acceptation de l'idée de redistribution) de nouvelles ressources à la restructuration, l'achat et la création d'espaces publics de proximité, notamment les parcs urbains¹.

2. Construction et portée du partenariat public-privé (PPP)

Les collectivités locales cherchent de nouveaux moyens pour assurer leurs missions de production et de gestion des espaces publics urbains. Le partenariat public-privé apparaît dès lors une voie pertinente par laquelle elles peuvent assurer le service dû à la population tout en faisant porter son coût par l'acteur privé partenaire de l'opération.

1 Produire et gérer l'espace public urbain

L'Incentive Zoning ou la création d'espaces publics privés

La ville de New York a inauguré en 1961 un nouveau mode de production d'espaces publics qui s'est depuis largement diffusé aux États-Unis. L'*Incentive zoning* repose sur la prise en charge par le promoteur privé de la réalisation d'équipements ou de programmes « d'intérêt public » en échange d'autorisations avantageuses dépassant le cadre des règlements de construction ou de zonage. Les collectivités publiques autorisent donc des « bonus » — une plus forte densité, une surface de construction supérieure ou encore une élévation du niveau du bâtiment — à condition que le promoteur fournisse des prestations urbanistiques, sociales ou culturelles pour la population ciblée (« *community benefits* ») : espaces publics de circulation, espaces verts, pourcentage de logements sociaux, prestations de services pour les occupants (aide à domicile pour les seniors par exemple). Les autorisations et les contreparties sont déterminées par une procédure de négociation entre le promoteur-constructeur et la collectivité (Murphy, 1996, Renard, 2000). Une *zoning ordinance*, arrêtée par la municipalité, encadre la négociation et spécifie les secteurs concernés, les autorisations spéciales et les prestations à fournir.

A Los Angeles, dès les années 1960, lors du lancement de la politique de revitalisation du *Central Business District*, la *Community Redevelopment Agency* initie un programme d'*Incentive zoning*. En échange d'une autorisation de surfaces et de hauteurs de construction plus importantes, elle demande aux promoteurs la création d'espaces accessibles au public aux pieds des bâtiments. Aujourd'hui, la majorité des espaces ouverts publics du *downtown* de Los Angeles, du moins de son *Central Business District*, sont des espaces réalisés dans ce cadre, et par conséquent privés (Loukaitou-Sideris, 1993).

¹ La campagne en faveur de cette proposition de loi affirmait d'ailleurs que la création de nouveaux parcs et espaces publics urbains permettrait d'en finir avec l'insécurité urbaine (*Trust for Public Land*, 1994).

La gestion des espaces publics par les acteurs privés

La gestion des espaces publics est une autre dimension faisant largement l'objet aux États-Unis (et au Canada) de partenariats entre la collectivité publique – affaiblie financièrement – et les acteurs économiques locaux.

Les *Business Improvement Districts (BIDs)* sont dorénavant des outils classiques pour les entrepreneurs locaux, les propriétaires de bureaux et de commerces pour compléter ou accroître les services fournis traditionnellement par les municipalités en matière de propreté, de sécurité, d'amélioration de l'environnement urbain et de dynamisme économique. Mais, c'est aussi un moyen de défendre et de faire valoir leurs propres intérêts sur le secteur où ils sont implantés. Aujourd'hui, chaque grande ville américaine a un ou plusieurs *BIDs* (ou dénomination apparentée) sur son territoire, généralement concentrés dans les secteurs d'affaires et les zones commerçantes qui ont connu ou connaissent un déclin de leurs activités. Le Conseil d'Administration des *BIDs* est composé des acteurs économiques locaux et de représentants de la mairie et de ses services.

Lancée dans la revitalisation de son *downtown*, San Diego apporte une attention particulière aux espaces publics, stratégiquement avancés par la ville comme des espaces centraux et fédérateurs des mouvements et des interactions sociales. Sur le plan économique, les associations des entreprises locales ont créé en 1992 le *Downtown San Diego Partnership – DSDP* – dont la mission est de valoriser et dynamiser les activités commerciales et économiques. En juillet 2000, le *DSDP* a mis en place un *Property-based Business Improvement District* pour améliorer l'image et le fonctionnement de l'environnement urbain du *downtown*. Le *PBID* est financé par une redistribution au *DSDP* des taxes foncières des propriétaires des bureaux et commerces perçues par la ville. La création du programme a été soumise à approbation du Conseil municipal et a donné lieu à un contrat de cinq ans entre la ville et les partenaires économiques. C'est en ce moment même (en 2005) que le *DSDP* est en train de renégocier la continuité du programme, cette fois pour une durée de 10 ans, mais à condition que les membres du *DSDP* et les propriétaires et entrepreneurs partenaires aient voté sa reconduction. Un bilan de ses activités est ainsi réalisé chaque année pour démontrer l'intérêt et l'efficacité du système.

2 Financer la croissance urbaine

A un autre échelon, les *gated communities* constituent une forme d'urbanisme privé résidentiel aujourd'hui bien connue, et largement étudiée dans différents contextes des pays développés et des pays en développement ².

On insistera ici sur un point : le développement des *gated communities* est d'une part une forme d'urbanisme soutenue par les collectivités locales, destinée à faire porter le coût de l'étalement urbain sur le privé (promoteur, et in fine l'acquéreur du logement), et d'autre part, un moyen efficace de protéger à long terme l'investissement immobilier. Les *gated communities*, espaces enclos et privés, conduisent à un report des coûts d'aménagement et d'entretien collectifs sur une entité privée, tout en assurant aux collectivités locales un certain

² Les contributions des colloques internationaux du réseau « Gated Communities International » de 2002, 2004, et 2005 fournissent un bon aperçu des approches sur ces questions. Voir notamment *Housing Studies*, march 2005, vol.20, n°2, « Special issue gated communities », qui rassemble les contributions du colloque de 2004. L'ouvrage collectif de GLASZE G., WEBSTER C. J., FRANTZ K., Eds. (2005) rassemble l'essentiel des contributions du colloque de Mayence, 2002. Pour plus de détail sur ce réseau international de recherche, les actes des colloques et ses publications : <http://www.gated-communities.de>

nombre de ressources fiscales, issues de la taxe foncière et des immatriculations de véhicule. Dans les *gated communities*, l'essentiel des charges est transféré au privé, en échange de la jouissance exclusive du lieu. La clôture, d'une part, garantit aux résidents la privatisation et la jouissance exclusive des lieux au-delà des seuils domestiques, ajoutant ainsi à la valeur propre de l'investissement immobilier, la valeur ajoutée de la rente de site comme par exemple une plage, un golf, un parc, un paysage. Ainsi interprété, leur développement devient un élément actif du système de la croissance métropolitaine, où des collectivités publiques morcelées, contestées et appauvries, transfèrent l'aménagement urbain au secteur privé. Dans des villes en forte croissance, les *gated communities* deviennent une forme privilégiée du front d'urbanisation, là où les densités sont faibles et les coûts d'urbanisation élevés. Dans le droit l'association de propriétaires (POA) — organe de régulation privée contractuelle — se substitue aux pouvoirs publics pour la gestion et l'entretien d'équipements de type public, afin de favoriser les intérêts particuliers des propriétaires. En conséquence, le développement des *gated communities* est largement désiré par les collectivités locales, en raison de la base fiscale importante qu'elles génèrent alors que les équipements nécessaires à ces quartiers (routes, éclairage, égouts, réseaux divers) sont financés sur des fonds privés, et utilisés en toute exclusivité par les seuls résidents.

3. Interférences en intérêt général et intérêt particulier

La question du soutien des instances publiques à ces principes de gestion privée de l'espace urbain traditionnellement public doit être abordée. Celles-ci ne peuvent exister que parce que les différents acteurs, publics comme privés, individuels (les contribuables-propriétaires) et collectifs (les associations de propriétaires, les entreprises de promotion immobilière) y trouvent leur intérêt. La question est à double tranchant, parce qu'elle suppose de mettre en balance l'intérêt général et l'intérêt particulier³.

Le développement des gated communities comme outil de gestion fiscale

Pourquoi les pouvoirs publics autorisent-ils les *gated communities*, qui sont par ailleurs vues comme autant de menaces et de fragmentation ? D'une part, parce qu'ils n'ont pas le choix face à un marché qui apprécie ce type de biens, mais aussi parce que s'établit un partenariat public / privé devenu très avantageux dans le développement métropolitain (Figure 1).

³ Or la notion d'intérêt général n'existe pas aux Etats-Unis, où l'on parlera plutôt de *public interest* ou de *public good*. Certes, le terme français et le terme anglo-saxon se font écho, mais ne se recouvrent que très partiellement. L'un prend son sens dans une soumission aux principes jacobins d'un Etat centralisé, mais aussi à la définition souverainiste de la volonté générale. Le second s'inscrit dans l'émergence d'une nation de propriétaires individuels et d'une sacralisation de la propriété privée. Ici, tout devient négociation entre acteurs, et la somme des intérêts individuels, bien compris de chacun, constitue l'intérêt public.

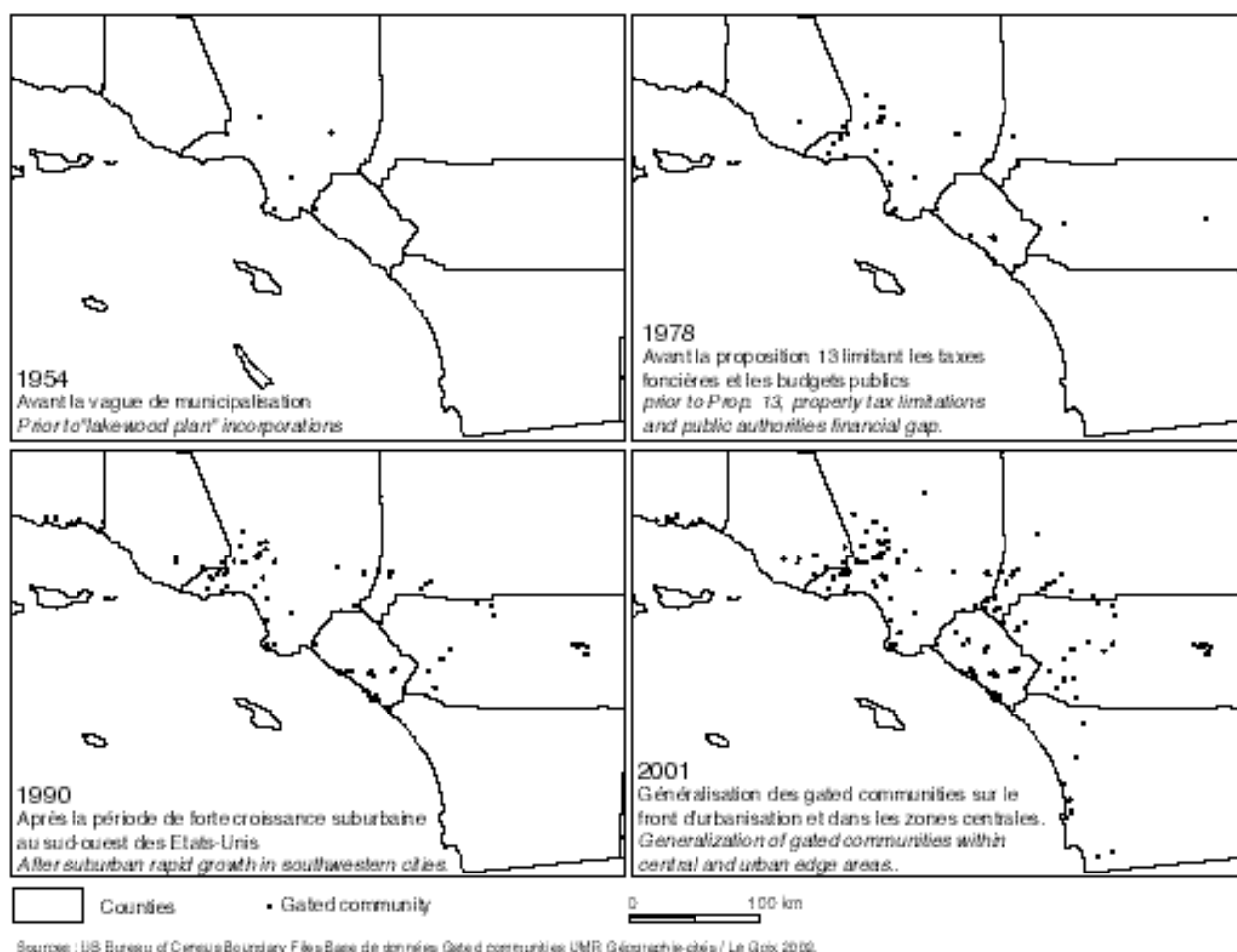


Figure 1. La diffusion des gated communities dans la région de Los Angeles, rythmée par les phases de la croissance périurbaine.

En effet, la collectivité locale la plus touchée par la chute des ressources fiscales est le comté, dont les zones urbanisées s'autonomisent progressivement sous la forme de municipalités au fur et à mesure des *incorporations*⁴. Dans la région de Los Angeles, les zones non municipalisées sous l'administration directe du comté (les zones non-incorporées) ont largement été offertes aux développeurs immobiliers afin d'assurer au comté une base fiscale plus pérenne, et de compenser par de nouvelles ressources fiscales ce qui est perdu par ailleurs lors de l'autonomisation des nouvelles municipalités. Il s'agit en premier lieu des casernes de pompiers et des services du Sheriff.

Du fait de cette dynamique, le comté a tout intérêt à voir se développer l'urbanisation résidentielle sur son territoire non incorporé, et a ouvert la voie à la multiplication des lotissements. Le débat apparut à l'occasion de la création de la municipalité de Calabasas au

⁴ L'*incorporation* est le processus par lequel une zone qui dépendait de l'administration du comté se voit octroyer le statut de municipalité par décision de l'Etat et par référendum local. Le statut de municipalité est donc une subdivision administrative créée sur la demande expresse d'une zone agglomérée. Elle se substitue alors totalement à l'autorité du comté, puisque elle est une entité administrative dont l'échelon administratif supérieur est l'Etat. Celui-ci lui octroie, par le biais d'une charte, les pouvoirs de police, de perception de l'impôt local, d'administration, de zonage. Les espaces urbains peuvent donc relever de deux échelons différents : les municipalités (*incorporated areas*) et les zones non-municipalisées, dépendantes du comté (*unincorporated areas*). Dans les faits, les municipalités nouvellement créées passent souvent contrat avec le comté, qui continue à fournir les services publics de base (pompiers, police...). Voir Miller, 1981

nord-ouest de Los Angeles, incorporée en 1991, témoigne — en creux — des raisons de cette multiplication des lotissements privés et fermés soutenue et promue par les autorités locales du comté. Cette municipalité est aujourd'hui composée de 55 associations résidentielles, dont une moitié sont des *gated communities*. Après 11 ans de valse-hésitation, et de nombreuses tentatives de blocage de l'incorporation par les promoteurs immobiliers, celle-ci a abouti le 5 mars 1991. Quels en furent les enjeux ? Au cœur des motivations de la municipalisation figure le désir des résidents-propriétaires de protéger leur cadre de vie et de stopper le développement résidentiel. Ainsi, dès 1987, le développeur Baldwin, craignant de devoir abandonner un projet de 2000 unités dans une *gated community* (Calabasas Park) à l'ouest de Calabasas a tenté de faire bloquer l'incorporation, le comté lui étant plus favorable. Beaucoup de résidents ont alors soupçonné le comté et le LAFCO (*Local Authorities Formation Commission*, un organisme qui approuve la constitution de collectivités locales nouvelles et dépend du comté) de ralentir l'incorporation tout en approuvant de nouveaux projets résidentiels. Au terme de onze ans de bataille juridique, 4 500 nouvelles maisons individuelles avaient été construites sur la période au titre de la politique de croissance rapide prônée par le comté. De plus, la LAFCO a exigé que la carte fixant les frontières de la nouvelle municipalité laissât sous la juridiction du comté les zones non encore construites.

Les collectivités locales prestataires de services résidentiels

Ainsi, le comté autorise les incorporations, dès lors qu'elles ménagent la possibilité de poursuivre le développement des zones non-incorporées adjacentes. Ils ont en cela une bonne raison : en vertu des pratiques de contractualisation des services publics, les municipalités ainsi créées deviennent les premières clientes des services publics du comté (service incendie et de police). Ceci est particulièrement courant : il s'agit de créer sous la pression des associations de copropriétaires des « municipalités minimales », socialement homogènes, minimisant les dépenses publiques dont les ressources seraient assurées par la taxe foncière et par une TVA locale. Le comté réalise du coup de sérieuses économies d'échelles, par rapport à l'ensemble des municipalités qu'il dessert (Miller, 1981).

3. Enjeux et devenir du « bien public » dans les PPP ?

1. Les PPP et la construction de l'espace public

Dans bien des cas, l'*Incentive zoning* et les *BIDs* sont utilisés comme actions palliatives aux difficultés budgétaires des municipalités et à la dégradation des services à leur charge. On peut alors se demander si ces systèmes ne transforment pas la nature même du service traditionnellement apporté par la collectivité ? On peut aussi simplement se questionner sur l'efficacité des PPP à apporter le service du à la population qu'est la production et la gestion de l'espace public ?

L'espace public se définit comme un « espace créé et entretenu par une autorité publique et accessible à tous » (Ghorra-Gobin, 1993). On peut aussi considérer que l'espace public est un bien commun, du ressort des politiques publiques des collectivités. Les espaces publics remplissent des fonctions structurantes pour la ville, par leur capacité de cohésion sociale en étant des lieux d'interactions et de rencontre avec autrui, par leur capacité de cohésion spatiale en constituant la trame de la continuité urbaine. Ils permettent donc de modérer les discontinuités et fractures entre les groupes sociaux et les territoires urbains. Est-ce possible de conserver cette idée de bien commun en faisant appel aux partenariats publics-privés ?

Garantir une production et une gestion minimum

L'*Incentive zoning* ou le *BID* ont au moins le mérite de produire et de gérer les espaces publics urbains dans un contexte de désinvestissement des collectivités.

A New York, la mise en place du programme de l'*Incentive zoning* a permis de créer depuis 1961 cinq cent trois espaces publics nouveaux dans le cadre de la construction de trois cent-vingt bâtiments dans les quartiers centraux, principalement *downtown business center* et *Manhattan's midtown*. Dans un objectif d'évaluation, une base de données a été réalisée par le service urbanisme de la ville, en collaboration avec la *Municipal Art Society* et l'université d'Harvard, détaillant les informations de chacun des espaces produits dans le cadre de l'*Incentive zoning*. Les résultats montrent que le nombre important d'espaces créés depuis 1961 garantit un taux d'espaces ouverts au public important (dans les quartiers centraux) (Kayden, 2000).

Les *Business Improvement Districts* permettent généralement une gestion du domaine public, qui vient efficacement compléter l'action de la collectivité publique. Dans certains cas, ils dépassent leurs missions en s'engageant dans des actions d'aménagement : installation de mobilier urbain, participation à des projets de restructuration d'espaces verts, voire participation dans la construction de commissariat, recensement des populations exclues et travail à leur réinsertion professionnelle (Vindevogel, 1999). Nous évoquerons plus loin les risques d'une gestion par le privé du domaine public. En attendant, force est de constater que l'intervention des *BIDs* contribuent à « pacifier » et valoriser les quartiers centraux autrefois atteints de signes de déclin que sont la dégradation de l'environnement urbain et la marginalisation d'une part de sa population. En cela, ils contribuent à les rendre plus attractifs et à capter, maintenir, un bassin d'emploi et des activités. Ce faisant, ils permettent de préserver des ressources fiscales pour les programmes sociaux de la municipalité mais aussi de contrebalancer l'attraction des banlieues au cadre de vie parfois plus concurrentiel (Vindevogel, 1999).



Photo 1 : Espace public du downtown de San Diego, la qualité au service de l'attractivité économique

La dénaturation de l'espace public

Dans le cas du *downtown* de Los Angeles, la panoplie d'espaces publics ainsi créés par l'*Incentive zoning* comprend les *plazas*, *indoor public spaces*, *atriums*, *indoor atriums plazas*, *buildings steps*... et autres espaces environnant le pied des immeubles de bureaux ou des commerces. Ce ne sont donc pas des espaces publics, mais des espaces ouverts au public, de propriété et de gestion privée, des espaces publics privés. Ce sont ainsi des espaces relatifs à l'activité économique, dont l'objet est d'améliorer l'image du *downtown* pour renforcer son attractivité économique. En cela, les espaces traités par les *BIDs* poursuivent le même objectif de valorisation de l'environnement des activités économiques et commerciales. Ces deux systèmes rejoignent donc l'intérêt propre des acteurs économiques engagés. Pour autant, peut-on parler de privatisation, et ce faisant de dénaturation, des espaces publics ?

Le mode de production des espaces publics dans le *downtown* de Los Angeles est presque restreint au système de l'*Incentive zoning* et par conséquent à la production d'espaces publics privés. Les espaces publics traditionnels, c'est-à-dire construits sur des fonds municipaux, sont peu nombreux et les projets limités. C'est en ce sens qu'il y a privatisation de l'espace public, par le biais d'une tendance à déléguer les services publics traditionnels au secteur privé (Loukaitou-Sideris, 1993). Parallèlement, l'analyse de ces espaces révèle des caractéristiques particulières propres à une nature privée. Ainsi, les principes de composition suivent une orientation vers l'intérieur de la structure attenante, une rupture avec l'environnement extérieur, des seuils d'entrées et des démarcations très lisibles insistant sur la frontière avec l'espace public environnant, une qualité et un choix architectural signifiant. Ensuite, la gestion de ces espaces montre des objectifs clairs de contrôle, à la fois par la présence d'agents de sécurité privée et d'un règlement strict et par l'absence d'équipements

ou de mobiliers qui pourraient attirer des populations indésirables. En fait, la « politique » de gestion de ces espaces est bien dans la sélection de l'usager ; refoulement de populations indésirables (sans-abris, jeunes perturbateurs...) et ciblage des usagers consommateurs des services offerts (payants, comme les restaurants, bars, commerces).



Photos 2 et 3 : Espaces ouverts au public mais privés dans le downtown de Los Angeles (« steps » et « plaza »), un traitement architectural et spatial pour se distinguer de l'espace public environnant

De même, l'entretien de l'espace public dans le cadre des *BIDs* – qui reste là néanmoins public dans leur statut juridique – cherche à éliminer tous les signes dévalorisants pour le secteur (tags, détritus, dégradations du mobilier...) qui traduiraient une absence de contrôle et un abandon de l'espace. Cet objectif passe aussi par l'éviction de populations indésirables. On voit que l'objectif de contrôle de ces espaces est axé tant sur le plan de la propreté que sur celui du comportement des usagers. Vindevogel (1999) avance que de nombreux dirigeants des *BIDs* voient des références dans les centres commerciaux, dans les parcs à thèmes type Disney ou dans les réalisations résidentielles attenantes comme *Celebration* (Didier, 1999). On peut penser que le contrôle est inhérent au principe de gestion d'un espace privé. Dans le cas d'un espace public géré par le public, si l'espace fonctionne mal et perd son attractivité, la collectivité peut être en déficit mais ne périlite pas, à la différence de l'acteur privé.

L'influence du secteur privé sur la collectivité publique

Ce sont autant de questions sur le rôle et l'influence de la collectivité publique dans le visage de sa ville. Le bilan réalisé sur les espaces créés par *Incentive zoning* à New York montre que si le taux d'espaces fournis est intéressant, la qualité « publique » n'y est pas selon les critères de la municipalité. Ainsi 41 % ne sont utilisés que très marginalement. La ville souhaite aujourd'hui donc renforcer son pouvoir dans le processus de négociation avec le partenaire privé, en améliorant le processus de l'*Incentive zoning* : des orientations plus détaillées sur les prestations que les promoteurs doivent fournir, un système plus efficace de réglementation vis-à-vis de ces orientations et de révision de la conformité du projet du promoteur (Kayden, 2000).

L'exemple de Los Angeles traduit le rapport de force entre la collectivité publique et le secteur privé. Le partenariat entre le *Community Redevelopment Agency* et les promoteurs privés pèse clairement plus du côté du secteur privé que de la collectivité. Le taux d'espaces publics, leurs types et caractéristiques, leurs localisations n'ont pas suffisamment été définies

dans les termes du contrat par la municipalité. Le taux d'espaces créés dans ce cadre est aujourd'hui supérieur à celui des espaces publics traditionnels. Ils sont conçus sur un même modèle de rupture spatiale et symbolique avec l'espace public traditionnel et de contrôle des usagers et des usages. Par conséquent, *l'Incentive zoning* n'a pas produit la diversité et le taux d'espaces publics tels que la municipalité aurait pu l'espérer, en utilisant, pour pallier ses difficultés budgétaires, ce système de partenariat dans sa politique urbaine. Au contraire, cette stratégie a produit une trame non continue d'espaces ouverts au public et la fragmentation de l'environnement urbain du *downtown*, elle a renforcé les coupures entre les différents secteurs et ne satisfait que les usagers ciblés par ces programmes (*consumers*) et pas l'ensemble de la population de ces quartiers. Elle diffère donc de la notion de bien commun incluse dans la définition traditionnelle de l'espace public. On peut alors éventuellement parler de privatisation, dans le sens de la production d'un objet public selon un intérêt privé qui le dénature.

L'enjeu pour les collectivités publiques responsables des politiques liées à l'aménagement urbain est de réussir à se faire entendre par le partenaire privé, à lui fixer et lui imposer ses propres critères. C'est un enjeu primordial pour faire respecter l'offre d'équipements et de services publics, conformes à leur nature et leur objectif.

2. Les PPP et le développement territorial

Outre la question de l'espace public, les PPP cherchent également, à une autre échelle, à produire ou accompagner un développement territorial de la métropole. Ils sont souvent employés dans le périurbain pour accompagner la croissance, et l'expérience californienne apparaît nuancée. La création des *Community Facility District*, qui accompagne le développement des lotissements résidentiels privés montre qu'on est loin de la « privatisation de l'espace » souvent dénoncée, mais qu'il y a une réelle prise en charge de la gestion des PPP par une forme d'impôt local direct.

Les Community Facility Districts, instrument du partenariat local

Votée en 1982, la loi *Mello-Roos*, du nom de ses promoteurs, constitue une réponse originale à la quadrature fiscale imposée aux collectivités locales par la *Proposition 13*. Elle permet le financement de services publics spécifiques (surtout des écoles, infrastructures, accès routiers, adduction d'eau) de zones désignées comme *Community Facility Districts* (CFD)⁵ par un emprunt obligataire dont le remboursement est à la charge exclusive des propriétaires habitant le district. Les districts furent utilisés très couramment, surtout avant 1997 dans les zones à fort développement suburbain, mais les dettes ainsi créées courent toujours, et pour une bonne trentaine d'années pour les équipements les plus lourds. Les comtés d'Orange et de Riverside, en particulier, ont financé jusqu'à 800 millions de dollars d'équipements publics dans les zones à forte croissance. Ces districts s'apparentent donc à une forme de taxe, prélevée sur les destinataires supposés (les résidents de la zone désignée) d'un service public. Bien qu'originale, la formule n'est pas exclusivement californienne. Ces districts ont été particulièrement mis à contribution dans les zones de *gated communities*, parce qu'ils permettent justement de ne financer que les équipements publics rendus nécessaires par l'implantation de l'enclave privée (égouts, écoles, adduction d'eau, bretelle d'autoroute). Il s'apparente à une logique « utilisateur – payeur ».

⁵ Les *Community Facility Districts* seront dans le texte désignés sous le terme générique de « districts ».

Les gated communities dans ces politiques « partenariales »

La liste des Mello-Roos Districts dans la région de Los Angeles-San Diego⁶ recense près de 400 entités actives au moment de l'étude (octobre 2001). Leurs objets sont divers : opérations de rénovations intra-urbaines, construction des infrastructures nécessaires à un centre commercial, mise en place de services dans des zones résidentielles. La figure 2 indique les 40 *gated communities* dont on a déterminé l'appartenance à au moins un district (hors district scolaire), ainsi que les 40 *gated communities* qui appartiennent à un district scolaire ayant souscrit un emprunt de type *Mello-Roos*. Ces derniers, souvent situés sur le front d'urbanisation le plus dynamique, ont permis aux quartiers qui le souhaitent de financer une école publique, ou une bibliothèque, répondant à leurs besoins propres. Dans le cas des *gated communities*, la condition était que cette infrastructure fût localisée *extra-muros*, puisque même financée par un district, une bibliothèque publique reste un lieu public. On constate que la construction d'enclaves résidentielles privée n'est pas incompatible avec le développement de lieux publics.

Sachant qu'une *gated community* peut appartenir à plusieurs districts, en raison de la diversité des domaines de compétence de ces derniers, on peut identifier celles qui se dotent d'une grande autonomie en matière de décisions et d'investissements publics. On distingue deux cas de figure : soit des *gated communities* sont incluses avec d'autres quartiers dans un district, soit un district a été créé pour desservir en toute exclusivité une ou plusieurs *gated communities* adjacentes. Le partenariat entre les logiques privées des *gated communities* et le comté apparaît de façon très vigoureuse ici puisque la totalité des districts ont été décrétés par les comtés. Ceux-ci y voient une fois encore une opportunité de développement résidentiel à bon compte qui les dégage de toute charge financière, tout en récupérant au final la taxe foncière.

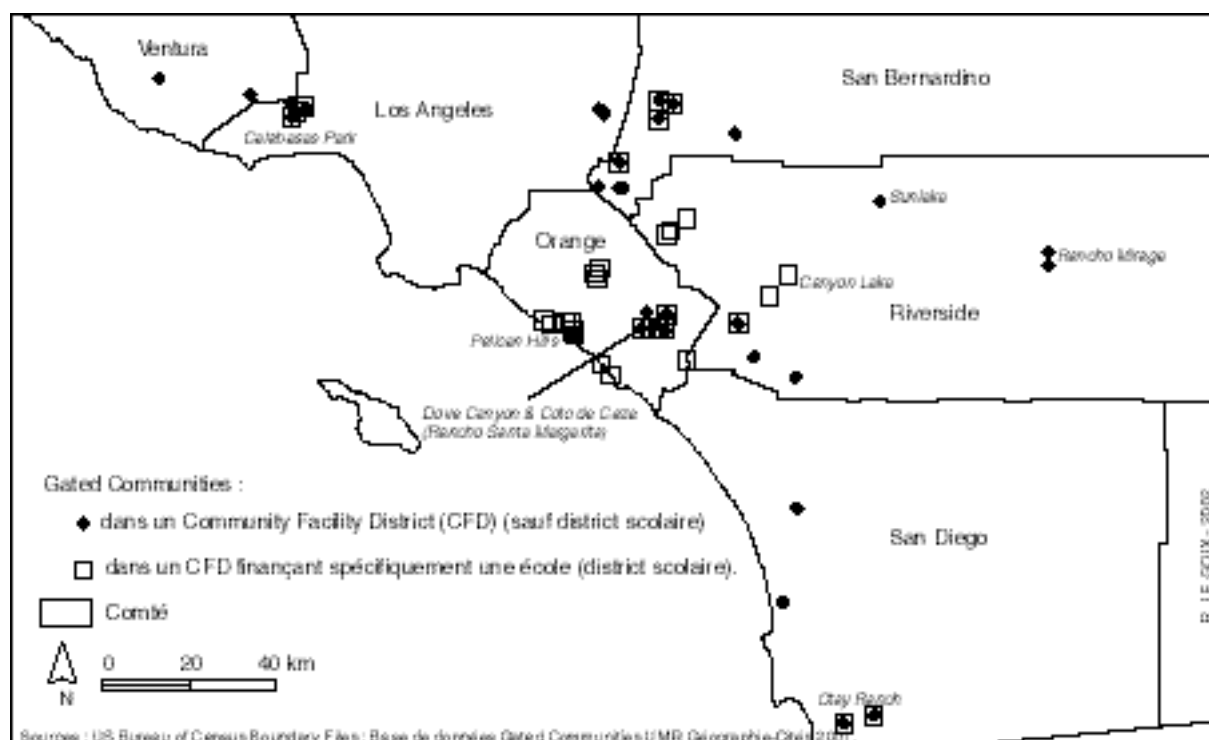


Figure 2. Des *gated communities* relevant d'un PPP (appartenance à un Community Facility District).

⁶ Publiée sur le site www.californiataxdata.com.

On assiste ainsi à un déplacement de l'interface public / privé. Des équipements, décidés par une autorité publique (un district, une municipalité, un comté), sont en fait financés sur la base d'une taxe perçue localement⁷, et ne s'appliquent qu'aux usagers théoriques de l'équipement en question sur la base d'un paradigme utilisateur / payeur. Certaines *gated communities* se sont ainsi dotées d'un statut de quasi-collectivité locale, aux fonctions certes limitées, mais définissant pour elles-mêmes des zones d'équipement de services publics dont elles souhaitent avoir la jouissance.

Les coûts induits par les PPP

Au final, ces rapports de force posent d'une part la question du contrôle de la production de l'espace urbain, et notamment celle des coûts induits, souvent reportés sur ceux qui sont exclus du processus de décision, les contribuables. Parce que les équipements, tels que les écoles, les bibliothèques, la proximité d'un poste de police, sont parfois décisifs dans une décision d'achat immobilier, les districts sont mis en place avec l'accord du développeur immobilier, voire imposés au développeur par l'autorité du comté. En contrepartie, le développeur peut y trouver son intérêt car, outre qu'il est alors souvent exonéré des charges de permis de lotir (*developer fees*) perçues par les collectivités locales, la présence de ces équipements est une plus-value non négligeable à son projet immobilier⁸. En théorie, ces districts ne peuvent être mis en place qu'avec l'accord d'une majorité qualifiée des propriétaires de la zone concernée (depuis la *Proposition 13* de 1978). Or, dans les faits, le seul propriétaire jamais consulté sur la création de ces districts est le promoteur lui-même, puisque la mise en place du dispositif précède la mise en vente des lots et des maisons. Le district, est donc créé et voté en partenariat par le comté et un promoteur immobilier. Les propriétaires finaux, résidents appelés à jouir des équipements, n'ont plus alors qu'à rembourser l'emprunt contracté en leur nom.

Cette association relève donc plus d'un partenariat intéressé que de l'intérêt public qu'implique la constitution d'une collectivité territoriale à laquelle s'apparente le district. Mais, le coût repose surtout sur le contribuable. A Calabasas Park, pour financer un emprunt de 30 millions de dollars au taux de 9,25%, émis en 1992 par le comté de Los Angeles pour l'équipement de cette zone résidentielle en espaces verts, le montant des charges pour le district varie actuellement de 3 095 à 4 700 \$ pour les lots résidentiels construits par le promoteur *New Millenium Homes*. Face à des difficultés budgétaires, la municipalité a émis un nouvel emprunt pour refinancer la dette, sous la forme d'un nouveau district, qui engage les propriétaires jusqu'en 2030. En ajoutant ce district à ceux mis en place précédemment, on estime qu'à Calabasas chaque propriétaire paie en moyenne 7 000\$ par an de taxes de ce type⁹, en plus de la taxe foncière. De même, les propriétaires de Dove Canyon et des

⁷ Cette taxe est un impôt, perçu par le comté et affecté au remboursement de la dette. Elle s'ajoute aux impôts locaux (taxe foncière). Les résidents des lotissements privés payent en sus des frais de copropriété, souvent élevés (1000-1500 \$), auprès de l'association de copropriétaire.

⁸ Les *developer fees* sont les frais perçus par les collectivités locales, payés par le développeur lors du dépôt d'un projet immobilier. Ils couvrent les frais engagés par la collectivité locale pour faire face à l'impact du développement : les coûts d'étude et des inspections légales.

⁹ Entretien avec Donald R. Duckworth, City Manager de Calabasas, décembre 2001, ainsi que City of Calabasas (2001). *Community Facility District n°2001-1, Special Tax Refunding Bonds, Financing Summary Report*. Calabasas, CA.

communautés adjacentes de Rancho Santa Margarita remboursent en moyenne 6 000\$ par an pour une dette contractée en leur nom par le comté et les promoteurs immobiliers¹⁰.

Remises en question

A Calabasas, selon les mots du City Manager, ces 7 000\$ de surtaxe ne posent pas de problèmes pour des administrés pour qui l'argent ne compte pas. Mais ce coût peut devenir prohibitif pour les résidents de communautés plus modestes, à l'instar de Rancho Santa Margarita pour qui ces dettes pèsent lourd sur le budget, et péjorent la valeur du bien immobilier sur un marché devenu méfiant à l'égard des districts *Mello-Roos*. Or, l'acquéreur potentiel est en général mal informé de ces charges « cachées » et des dettes contractées en son nom — quand il n'en ignore pas tout simplement le risque potentiel —, et ce malgré l'obligation d'information faite au promoteur en la matière (*disclosure statement*).

Les analystes fiscaux considèrent que les *Community Facility District* ont un impact très négatif à terme sur la valeur du bien immobilier (Brown, 1991) : un district augmentera de 13,2% leurs charges fiscales sur 30 ans¹¹. L'effet sur les ventes d'ancien semble négatif, tant il péjore la valeur du bien. Toutefois, une autre étude montre que l'appartenance à un de ces districts baisse le prix du neuf, et favorise ainsi l'accession à la propriété des plus modestes. En effet, les coûts d'infrastructure ne sont pas répercutés par le développeur sur le prix d'achat de la maison mais sont cependant payés sur le long terme par un prélèvement fiscal via le district. Les conséquences majeures de ces financements, ainsi que l'information croissante des acheteurs potentiels sur leurs risques, ont contribué aujourd'hui à une moindre utilisation de ces dispositifs.

Toutefois, lorsqu'ils sont associés à un *gated community*, les districts contribuent à définir celui-ci comme une quasi-collectivité locale. Dans les faits, ils permettent à ces enclaves de financer l'acquisition d'équipements publics, par le biais du comté qui devient prestataire de service. Quant à leur coût, s'il s'avère rédhibitoire pour les classes moyennes, il ne pose que peu de problèmes à ceux pour « qui l'argent ne compte pas ». C'est alors un problème de justice spatiale et d'équité de l'accès à des équipements publics, développés selon le paradigme « utilisateur-payeur », qui est alors posé.

CONCLUSION

L'exemple du développement métropolitain par les *gated communities* montre comment on est passé d'une logique de développement urbain du ressort de la responsabilité publique (avec planification de la production et des services à rendre) à une production d'espaces urbains juxtaposés se concrétisant par la jouissance exclusive et privative du lieu, mais faisant sens dans leur montage financier pour les collectivités locales comme pour les promoteurs. Le comté, la municipalité, sans moyen, mettent en place et autorisent des partenariats avec le secteur privé qui au final génèrent des poches résidentielles aux services et aux équipements presque réservés. Le problème n'est d'ailleurs pas tant la question foncière et fonctionnelle (enclave résidentielle, commerciale...) de ces modes de production urbaine que dans la façon dont les services et équipements urbains deviennent des objets privés et exclusifs qui remettent en cause l'idée que la ville comme lieu commun. Les objectifs et la logique dévient d'une production de « bien public » pour la population (le développement urbain en général) à

¹⁰ Entretien avec William O. Talley, City Manager de City of Rancho Santa Margarita.

¹¹ D'après un cabinet de conseil aux contribuables : <http://www.californiataxdata.com>.

la négociation financière entre le secteur privé et l'acteur public pour la construction d'espaces collectifs qui se disent publics. De même, la production et la gestion des espaces publics urbains dans le cadre de *l'Incentive zoning* et des *BIDs* rendent service aux municipalités en proie aux difficultés budgétaires. Mais, dans une position vulnérable, la collectivité publique peine à faire entendre ses ambitions (si tant est qu'elle en ait) et l'on voit dans la réalité que les espaces créés comme leur mode de gestion servent en définitive moins les objectifs des municipalités que ceux des acteurs privés engagés, résumés dans la mise en oeuvre et la valorisation de leurs activités. Les PPP, pour réussir à produire ce « bien public », et accorder intérêt général et intérêts particuliers, doivent pouvoir donner les moyens d'une négociation équitable, ou en tout cas jugée équitable par les deux parties, et fixer clairement leurs objectifs en terme de production d'espaces urbain.

Références :

- Billard (G.), Chevalier (J.) et Madore (F.), *Ville fermée, ville surveillée : La sécurisation des espaces résidentiels en France et en Amérique du Nord*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes (coll. Géographie sociale), 2005.
- Blakely (E. J.) et Snyder (M. G.), *Fortress America, Gated Communities In The United States.*, Washington D.C., Cambridge, M.A., Brookings Institution Press & Lincoln Institute of Land Policy, 1997.
- Body-Gendrot (S.), *Les villes face à l'insécurité, des ghettos américains aux banlieues françaises*, Paris, Bayard, 1998.
- Brown (K.), *Mello-Roos Financing in California*, Sacramento, CA, State of California, California Debt Advisory Commission, 1991.
- Caldeira (T.), *City of Walls: Crime, Segregation, and Citizenship in Sao Paulo*, Berkeley, CA, University of California Press, 2000.
- Davis (M.), *City of Quartz, Excavating the Future of Los Angeles*, London, Verso (coll. The Haymarket Series), 1990.
- Didier (Sophie), « Disney urbaniste : la ville de Celebration en Floride », *cybergéo* n°96, 1999.
- Ellin (N.), *Postmodern urbanism*, Blackwell Publishers, 1996.
- Francis (M), « Control as a dimension of Public Space Quality, Franck », IN Altman, (I), Zube, (E.), (eds), *Public Places and Spaces*, 1989.
- Ghorra-Gobin (C.), *Los Angeles : le mythe américain inachevé*, Paris, CNRS Editions, 1997.
- Ghorra-Gobin (C.), *Les États-Unis; espace, environnement, société, ville*, Nathan Université, 1993.
- Glasze (G.), Webster (C. J.) et Frantz (K.), «The global spread of gated communities», *Environment and Planning B: Planning and Design*, 29, n° 3, 2002, p. 315-320.
- Glasze (G.), Webster (C. J.) et Frantz (K.) (eds), *Private neighborhoods : Global and local perspectives.*, London, Routledge : Taylor and Francis, 2005.
- Jackson (K. T.), *Crabgrass Frontier; The Suburbanization of the United States.*, Oxford, Oxford University Press, 1985.
- Healing America's Cities. *How Urban Parks Can Make Cities Safe and Healthy*. Report by the Trust for Public Land, 1994.

- LE GOIX R., LOUDIER-MALGOUYRES C. (2005). «La production privée des espaces publics». *Annales de la Recherche Urbaine*, n° 99, 28-38.
- Kayden (J.), *Privately owned public space, the New York experience*, John Wiley and sons, novembre 2000.
- Le Goix (R.), «Les gated communities en Californie du Sud, un produit immobilier pas tout à fait comme les autres.», *L'Espace Géographique*, 31, n° 4, 2002, p. 328-344.
- Le Goix (R.), *Les gated communities aux Etats-Unis. Morceaux de villes ou territoires à part entière*, Thèse de doctorat, Université Paris 1 Panthéon - Sorbonne, 2003.
- Le Goix (R.) et Loudier-Malgouyres (C.), «L'espace défendable aux Etats-Unis et en France», *Urbanisme*, n° 337 (juillet-août 2004), 2004, p. pp. 51-56.
- Low (S.), *Behind the gates : life, security, and the pursuit of happiness in fortress America*, New York, Routledge, 2003.
- Loukaitou-Sideris (A.), « Privatisation of public open space : The Los Angeles Experience », *Town Planning Review*, 64:2, 1993.
- Marcuse (P.), «The Ghetto of Exclusion and the Fortified Enclave: New Patterns in the United States.», *The American Behavioral Scientist*, n° 41, 1997, p. 311-326.
- Mckenzie (E.), *Privatopia: Homeowner Associations and the Rise of Residential Private Government*, éd. Y.U. Press, New Haven (Conn.) ; London, Yale University Press, 1994.
- Miller (G. J.), *Cities by Contract*, Cambridge, Ma., The MIT Press, 1981.
- Murphy (M.), Stinson (J.), *Incentive Zoning*, Land Use Law Center, 1996.
- Newman (O.), *Defensible Space: Crime prevention through Urban Design*, New York, MacMillan, 1972.
- Renard (V.), *Qui finance ou devrait financer l'aménagement ? Une comparaison France, Allemagne, Pays-Bas, Royaume-Uni, États-Unis*, Centre de Prospective et de Veille Scientifique (DRAST), 2000.
- Sorkin (M.), *Variations on a theme park, The new American City and the End of Public Space*, Hill and Wang, New York, 1992.
- Trilling (J.), « La privatisation de l'espace public en Californie », *Annales de la Recherche Urbaine*, no 57-58, décembre 1992, mars 1993.
- Vindevogel (F.), « Coproduire la sécurité. Les *Business Improvement Districts* à New York et dans quelques grandes villes américaines. », *Sources* n°7, automne 1999.
- Webster (C. J.) et Lai (L. W. C.), *Property Rights, Planning and Markets: Managing Spontaneous Cities*, Edward Elgar, Chetlham, Glos, 2002.